

Sverige i Nato

6 november, 2022

Lars-Gunnar Liljestrand

Framförande på möte 6 november i studiecirkel arrangerad av organisationen Nej till Nato

Vid svenskt medlemskap i Nato kommer säkerhetspolitiken och försvarspolitiken att dramatiskt läggas om och anpassas till Nato.

Förberedelserna pågår sedan mer än ett halvår tillbaka för att ta fram förslag till lagändringar och för att lägga planerna för hur den svenska försvarsmakten kommer att ställas om.

Före ansökan om medlemskap uttalade statsminister Magdalena Andersson att Sverige inte skulle tillåta permanenta baser och kärnvapen på vårt territorium, något som i tysthet försvann då ansökan senare skickades in.

Förra regeringen försäkrade också att en grundlig konsekvensanalys gjorts för ett medlemskap, vilket senare visade sig inte stämma då effekterna för försvaret sänkades.

Den politiska hanteringen av beslutet att söka medlemskap kännetecknades från början av vilseledande besked till svenska folket och ett kuppärtat ställningstagande utan ett minimum av förankring utanför den politiska eliten. Själva ansökan, Letter of Intent, där regeringen utan förbehåll gick med på alla krav från Nato lades ut i smyg på regeringens hemsida.

Artikel 5 i Nato-stadgan

Det är nödvändigt att redan från början ta upp det som varit huvudpunkten för anhängarna av ett Natomedlemskap nämligen vad som brukar benämnas som "säkerhetsgarantier".

Förespråkarna har lyft fram att alla medlemsstater är förpliktigade att stödja en annan medlemsstat som blivit militärt angripen. I Nato-stadgan finns dock ingen garanti för militärt stöd. Artikel 5 säger att ett angrepp på en medlemsstat skall betraktas som ett angrepp på alla medlemsstater. Men det är varje medlemsstat som beslutar om på vilket

sätt och med vad man ger sitt stöd: *action as it deems necessary*, som kan inkludera militärt stöd men inte med nödvändighet militärt stöd.

Förbehållet att varje stat avgör tillkom då stadgan utformades. Det var amerikanska kongressen som vägrade gå med på en skrivning som skulle kunna tvinga USA att gå i krig för en annan Nato-medlemsstat.

Artikel 5 har använts en gång. År 2001 ställde sig Nato-länderna bakom ett beslut enligt artikel 5 som svar på attentaten den 11 september. Det gällde emellertid ett terroristangrepp, vilket inte av majoriteten av FNs medlemsstater erkänns ge rätt till självförsvar för USA och dess allierade enligt FN-stadgans artikel 51, som är förutsättningen för att använda artikel 5 i Nato-stadgan. Här kan tilläggas att USA sedan inte tog med Nato-staterna vid starten av bombkriget den 7 oktober 2001 mot Afghanistan. Man ville inte hindras av att behöva förhandla med alla medlemsstater om hur kriget skulle genomföras. Endast Storbritannien accepterades av USA att delta i kriget. Nato-staterna gick liksom Sverige och andra stater senare med i Isaf, men då handlade det inte om artikel 5 utan om ett FN-mandat.

Artikel 5 har således aldrig kommit till användning i praktiken på det sätt som Nato-stadgan anger.

Medlemskap i Nato medför inga säkerhetsgarantier för Sverige.

Sveriges ansökan

En förklaring från svenska regeringens sida om vad man vill åta sig vid ett Nato-medlemskap finns i det Letter of Intent (LOI), som redovisades den 5 juli i år och som ställdes till Natos generalsekreterare Jens Stoltenberg, vilket [kommenterats](#) på alliansfriheten.se.

I brevet åtar sig Sverige att respektera alla alliansens obligatoriska krav och åtaganden.

Vad gäller frågan om kärnvapen accepterar Sverige fullt ut Natos ståndpunkter om säkerhet och försvar, inklusive den fundamentala ("essential") rollen för kärnvapen.

För militära insatser förklarar sig Sverige villig att ställa styrkor och förmågor till förfogande för hela skalan av alliansen insatser.

Sverige kommer att budgetera tillräckliga resurser för åtaganden vid ett medlemskap och kommer att bidra till civila budgeten, militära budgeten, och Natos Security Investment Programme, och satsa 2 % av BNP.

Sverige kommer att verka för konsensus, vilket får tydas som att vi inte kommer att driva på för egna undantag.

Frågan om utländska baser och placering av kärnvapen här i landet, har från förra statsledningens sida förklarats ej vara aktuellt för Sverige. Något stöd för en sådan linje finns emellertid inte att hämta i Sveriges LOI, som ograverat ställer sig bakom Natos kärnvapenstrategi och inte gör förbehåll för utländska baser. Därmed är saken öppen men inte avgjord.

ÖB gick in i debatten, då han den 1 november presenterade sin rapport om konsekvenserna för försvaret av ett Nato-medlemskap. Sverige skulle inte, menade han, från början hävda undantag genom att förbjuda kärnvapen och permanenta baser på vårt territorium. Det var ett inlägg av en politiserande general som också för ett år sedan meddelade sin åsikt att Sverige skulle gå med i Nato.

I LOI finns en hänvisning till att Sverige förbinder sig att respektera de åtaganden och ståndpunkter som framkommit under anslutningsdiskussionerna. Man kan anta att det här har handlat om frågor som går utöver vad som anges i Nato-stadgan. Till exempel har krav på Sverige förts fram vid förra statsministerns och utrikesministerns möten i Washington om att Sveriges försvarsmakt skall ha ett utökat operationsområde omfattande Östersjöområdet och Arktis.

Självbestämmande vid Nato-medlemskap

I Natos stadga, som trädde i kraft 1949 avhandlas inte beslutsfattandet utom när det gäller en fråga, nämligen anslutningen av nya medlemmar, där det i artikel 10 uttryckligen sägs att det sker genom "unanimous agreement" (enhällig överenskommelse).

För alla andra beslut krävs dock enligt praxis konsensus bland medlemmarna. Principen har accepterats sedan organisationen bildades. Beslut föregås inte av omröstning utan tillkännages efter konsultationer bland medlemmarna då konsensus uppnåtts. Principen om konsensus gäller på alla nivåer, även i arbetsgrupper på mycket låg nivå, och för alla beslut.

Principen kan ge visst utrymme för bevarat självbestämmande, men för småstaterna i Nato är det svårt att stå emot då USA och i viss mån de övriga stormakterna Tyskland, Frankrike och Storbritannien pressar på för ett ställningstagande. Det handlar oftast inte

om öppen debatt utan förhandlingar förs mellan staterna vilket ger stormakterna ett övertag.

En medlemsstat kan agera [på olika sätt](#) inför förslag till beslut:

- Tystnad, inget svar, vilket bedöms som en accept;
- Begära anstånd;
- Kommentera och ge uttryck för en viss tolkning av dokumentet i fråga; samt
- Göra invändningar eller föreslå tillägg, vilket typiskt sett leder till ett uppföljande möte.

Tyskland och Frankrike kunde gå emot USA inför kriget i Irak och Tyskland ställde sig utanför Natos bombkrig mot Libyen. Inför Natos bombkrig mot Jugoslavien var opinionen i Grekland starkt emot att landet skulle delta, men premiärministern gav efter och fann sig i beslutet (men landet deltog inte i bombkriget).

Stormakterna i Nato har kringgått stadgans beslutsordning vid ett par tillfällen.

Under Libyenkriget tog USA, Frankrike och Storbritannien i praktiken över besluten och gick därmed förbi Nordatlantiska rådet, som är högsta beslutande instans i Nato. Stormakternas intresse att styra det Nato-ledda kriget utan att hindras av formaliteter tog över på liknande sätt som vid starten av bombkriget mot Afghanistan, då USA valde att gå vid sidan av övriga Nato-stater och inte ville låta sig styras av ett komplicerat konsensusförfarande bland medlemsstaterna. Ingen av dessa krigsinsatser handlade om Artikel 5 i Natos stadga.

Vid början av kriget mot Libyen uttalade två norska statsministrar (som avlöste varandra som regeringschefer) att FN-mandatet för flygattackerna tydligt var att endast skydda civilbefolkningen och inte att bidra till regimskifte genom att störta Gaddafi. Under kriget kom sedan norska regeringen att ändra sig och gå med på att bombattackerna sattes in också mot den libyska regeringssidans styrkor. I rapporten från kommissionen som utredde de norska insatserna står att Norge som ett litet land kände sig tvingat att vid ett Nato-möte byta fot.

Vid ett svenskt Nato-medlemskap kommer trycket på oss vara starkt att följa främst USA:s men även de andra stormakternas linje, även då beslutet inte ligger i vårt nationella intresse. En medveten och vaken svensk opinion kommer att krävas för att hävda svensk självbestämmanderätt. Formellt kan vi inte tvingas av någon skrivning i Nato-stadgan utan det handlar här om tryck från stormakter som kan vara både politiskt och ekonomiskt.

Omställning av det svenska försvaret

Vid medlemskap kommer kraven ställas på anpassning av det svenska försvaret till Natos militärstrategi, där tonvikten ligger på styrkor för insatser även utanför Sveriges gränser och utformade så att de passar in som komplement till andra Nato-styrkor. Vårt nationella territorialförsvaret kommer inte från alliansens sida sett ha prioritet utan här kommer det att bli en kamp mellan våra nationella intressen och Natos där återigen en stark svensk försvarsopinion krävs för att behålla och utveckla ett svenskt territorialförsvaret. I Nato-stadgans artikel 3 står det att varje medlemsland skall ha ett trovärdigt nationellt försvar, vilket måste hävdas från svensk sida.

Nato-länderna deltar i en återkommande översyn av respektive lands försvar, Nato Defence Planning Process (NDPP). När planen för varje land läggs fast får det land som berörs inte delta i det beslut. Beslut i NDPP blir en stark rekommendation om hur de enskilda ländernas försvar skall utvecklas. Slutligt beslut tas sedan i Nordatlantiska rådet, där representanter för alla medlemsstater deltar.

Som nämnts inledningsvis har Försvarsmakten nu i efterhand lagt fram en [rapport](#) om konsekvenserna vid ett medlemskap.

Där framgår att kraven från Nato blir en omfattande kursändring av det svenska försvaret. Svenska bidrag av förband till Nato kan komma att bestå av fartyg till alliansens stående marina styrkor, stridsflyg till beredskapsstyrkor för "Air Policing" och marktrupp till förstärkningsstyrkorna i Baltikum och Östeuropa, "Enhanced Forward Presence (eFP)".

Sverige kan komma att bidra med flyg i "Baltic Air Policing", som är en Nato-operation, där medlemsländers stridsflyg patrullerar och upprätthåller incidentberedskapen över de tre baltiska staternas luftrum. Operationen har pågått sedan 2004 och den har sina baser i Litauen och i Estland. Vid deltagandet i sådana insatser som ingår i Natos "Quick Reaction Alert (QRA)" ställer de enskilda staternas sitt flyg till Natos förfogande och ingripanden (till exempel mot kränkningar eller vid markering mot främmande stat) görs enligt beslut av Nato, i vilket alla medlemsstater formellt sett deltar, och inte av de enskilda medlemsstaterna. Sverige måste hävda att beslut om insatser för att hindra kränkningar skall kontrolleras på nationell nivå, då sådana ingripanden kan eskalera till en väpnad konflikt.

Svenskt territorium skall enligt Försvarsmaktens delrapport kunna användas av Nato för operationer i Baltikum:

"Ett naturligt bidrag är att utveckla värdlandsstödet och kunna vara basområde för försvarsoperationer."

Vidare skriver man i rapporten om användningen av svenskt territorium:

”Strategiskt viktiga områden i Sverige ges utökade militära syften genom att kunna nyttjas för försvaret av Natoländers territorium. Svenska bidrag kan också omfatta stöd till gruppering av allierade stridskrafter, lagring och uppbyggnad av stödjande infrastruktur för transporter, basering, ledning och skydd.”

USA har under diskussionerna med regeringen även framfört att Sverige skall bidra med militär närvaro även i Arktis.

Svenska JAS-plan har deltagit i övningar med USA och Nato i Arktis. Arktis har länge varit ett lågspänningsområde, där Nato hållit en låg profil, men är nu på väg att bli en region där USA och Ryssland kapprustar och tenderar att komma närmare en konfrontation.

I Försvarsmaktens rapport nämns nu Arktis, som en möjlig del av ett svenskt utökat militärt ansvar:

”Med svenskt och finskt medlemskap skapas ett sammanhängande Natoterritorium i Norden med utökad gräns mot Ryssland – en nordlig del i en sammanhängande front; från Arktis till Medelhavet.”

En stormakt som Frankrike kunde under de Gaulle på 1960-talet ställa sig utanför Natos militära kommandostrukturer och det var först 2009 man återgick och deltog fullt ut i Nato.

För en småstat som Sverige gäller något helt annat, men likväl måste det hållas som en möjlighet att vi vid en säkerhetspolitisk kris för vår egen nationella säkerhets skull verkar för att så långt bara möjligt ställer oss utanför för att undvika att dras med i konfrontationer och militära provokationer styrda av stormaktsintressen.

Lagändringar

–**Medlemskap** kräver ett riksdagsbeslut, som kan aktualiseras först när alla förutsättningar för medlemskap är uppfyllda. Det är de inte för närvarande. Samtliga medlemmar av Nato har inte i konsensus godkänt Sverige som blivande medlem

(Turkiet och Ungern). Detta är ett grundläggande och i och för sig sympatiskt villkor för medlemskap i alliansen.

För beslut om svenskt medlemskap i Nato krävs enligt [promemorian Sveriges medlemskap i Nato](#), DS 2022:24 som nu är på remiss att minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter röstar för beslutet. Beslut om medlemskap kan även tas med enkel majoritet i två omröstningar i riksdagen med mellanliggande val.

– En av de viktigaste frågorna vid ett medlemskap gäller om och när Sverige ska bidra med **väpnade styrkor för att bistå en Nato-stat**.

För sådant beslut ska det enligt promemorian krävas beslut av riksdagen med enkel majoritet. Det gäller även EU-stater och Nato som organisation

Detta är i överensstämmelse med svensk praxis. Sverige har skickat militär trupp till bland annat Afghanistan med stöd av ett enkelt majoritetsbeslut.

När det gäller Finland har riksdagen redan delegerat viss beslutanderätt till regeringen. En specialreglering har etablerats. Enligt lagen om operativt militärt stöd får regeringen, under förutsättning att Sverige inte är i krig och det inte råder en väpnad konflikt på finskt territorium, på begäran av Finland sätta in svenska väpnade styrkor för att i enlighet med internationell rätt stödja Finland med att hindra kränkningar av finskt territorium.

Denna lagreglering är ytterst känslig och tveksam. Deltagande i ingripanden mot en kränkning kan eskalera till väpnad konflikt. Beslutanderätten borde ha legat kvar hos riksdagen och inte överlåtits till regeringen.

-Begäran om stöd från Nato eller från stat som är medlem av Nato eller stat som är medlem av EU vid militärt angrepp mot Sverige eller vid kränkning av svenskt territorium regleras i lagen om operativt militärt stöd (2020:782). Lagen har antagits av riksdagen med kvalificerad majoritet: mer än tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter röstade för beslutet. Lagen ändrades senast den 10 september och lagändringarna trädde i kraft den 15 oktober. Lagen innebär att riksdagen har delegerat helt central beslutanderätt till regeringen. Lagen gäller begäran hos medlem i EU eller i Nato och enligt promemorian skall den gälla även Nato som organisation.

Det handlar här om en långtgående reglering som, beroende på vilka konkreta beslut om stödet som fattas, öppnar för att ett Nato-kommando kan komma att ges rätt att själv få besluta om hur en Nato-styrka skall föra krig på svenskt territorium.

Att detta är en mycket känslig fråga framgår av att man i promemorian skriver att riksdagen "bör" ha beslutsrätten enligt Regeringsformen Kap 10 § 8, som anger att det krävs tre fjärdedels majoritet och att minst hälften av ledamöterna deltar. Detta

ställningstagande är dock kraftigt uttunnat då riksdagen redan tidigare delegerat beslutsrätten till regeringen.

– Det föreslås ändring i **lagen om immunitet** och privilegier (1976:661) i vissa fall. Den ska föreslås omfatta Nato och medlemsstaternas företrädare och anställda och uppdragstagare.

En sådan lagändring kräver inte kvalificerad majoritet.

Kommentar till de föreslagna lagändringarna finns [att läsa här](#) på [alliansfriheten.se](#).
Bevara svensk självbestämmanderätt

Svenskt Nato-medlemskap innebär att vi fogas in i en militärallians, som ytterst huvudsakligen styrs av USA och verkar i linje med USAs nationella intressen.

Nato-stadgan medför i sig inga bindande förpliktelser annat än att vi, på det sätt vi själva bestämmer, skall bistå enligt artikel 5, men vi vet inte om underhandsuppgörelser träffats mellan Sverige och USA eller mellan Sverige och Nato. Sådana samtal fördes i Washington mellan den dåvarande svenska regeringen och USA före ansökan om medlemskap.

Klart är att det politiska trycket kommer att vara starkt för att Sverige skall ställa sina försvarskrafter till Natos förfogande och att de till en del kommer att avdelas för uppgifter utanför vårt lands gränser, främst i östersjöområdet, men krav har även förts fram från USA om svensk militär närvaro i Arktis.

Denna nya säkerhetspolitiska situation får inte leda till defaitism och uppgivenhet hos den svenska nationella försvarsopinionen, som främst vill bygga ut ett svenskt territorialförsvar som baseras på ett folkförsvar med allmän värnplikt.

En sådan politik är det bästa skyddet mot att vi dras med i stormakters spel och krigsäventyr, vars mål vi inte kan påverka och vars konsekvenser vi inte kan överblicka.

Blir Sverige angripet finns inga försvarsgarantier genom Nato. Vi kan komma att begära militärt stöd och ta emot sådant stöd från det land som kan ge det, men det är osäkert hur lång tid det tar för eventuell hjälp att nå fram. Det går inte att förutse hur den säkerhetspolitiska situationen ser ut i ett sådant läge. För en småstat gäller det att manövrera så att vi inte hamnar där.

Klart är att det ytterst är vi själva och det svenska försvaret som försvarar landet, oavsett vilken militärallians vi skulle vara medlem i. Någon annan garanti finns inte.

